

Sitzung vom 11. November 2009

1780. Anfrage (Vereinbarung über die organisierte Suizidhilfe)

Die Kantonsräte Heinz Kyburz, Oetwil a. S., Walter Schoch, Bauma, und Claudio Schmid, Bülach, haben am 24. August 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Wie einer Medienmitteilung entnommen werden konnte, hat die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich und EXIT Deutsche Schweiz am 7. Juli 2009 eine Vereinbarung über Standesregeln bei der organisierten Suizidhilfe unterzeichnet. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens werden die einzuhaltenden Abläufe und das zu verwendende Sterbemittel sowie Organisation und Offenlegung der finanziellen Belange festgehalten.

Nach gängigem Verständnis hat die Staatsanwaltschaft die Aufgabe, das menschliche Leben zu schützen und zur Aufklärung und Bekämpfung von Straftatbeständen beizutragen. Nun ist die Oberstaatsanwaltschaft einen Schritt weiter gegangen und hat im Bereich der organisierten Suizidhilfe operativ eingegriffen, indem sie «Standesregeln für Suizidhilfeorganisationen» definierte. Sie greift damit in einen ethischen Bereich ein, der ihr aufgrund ihres Aufgabenbereiches nicht zusteht, zumal es sich ja, wie der Medienmitteilung entnommen werden kann, um Bereiche innerhalb des gesetzlichen Rahmens handelt. Denn die Fragen rund um das Leben und Sterben eines Menschen in der letzten Lebensphase betreffen in der Regel nicht die Justiz, sondern das Gesundheitswesen. Dieses soll den Rahmen definieren, in dem Menschen, bei Bedarf mittels palliativer Hilfe, ihre letzte Wegstrecke zurücklegen, ohne den unwürdigen Weg der Suizidhilfe beschreiten zu müssen.

Es stellen sich uns folgende Fragen:

1. Hat der Regierungsrat oder die Direktion der Justiz und des Innern der Oberstaatsanwaltschaft den Auftrag erteilt, diese Vereinbarung abzuschliessen oder ist der Regierungsrat allenfalls der Meinung, dass es Aufgabe der Oberstaatsanwaltschaft ist, mit privaten Organisationen Vereinbarungen über die Suizidhilfe abzuschliessen?
2. Dem Vernehmen nach herrschen zwischen der involvierten Direktion der Justiz und des Innern und der Gesundheitsdirektion unterschiedliche rechtliche Auffassungen. Worin unterscheiden sich diese und welche Haltung nehmen die führenden Strafrechtsexperten ein?

3. Welches sind die Rechtsgrundlagen für den Abschluss einer derartigen Vereinbarung, welche die Rechtsanwendung im Strafrecht regelt? Gibt es vergleichbare Fälle?
4. Wie verhält es sich mit der Legitimation zur Anfechtung dieses Vertrages und den Fristen zur Anfechtung derartiger Verträge? Ist der Regierungsrat im Rahmen seiner Aufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft gegebenenfalls bereit, einen Beschluss zu fällen, gegen den ein Rechtsmittel oder eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht werden kann?
5. Existieren weitere privatrechtliche Verträge der Oberstaatsanwaltschaft im grundsätzlich hoheitlich geregelten Strafrecht zur Rechtsanwendung und wenn ja, welche?
6. Besteht die Absicht, in weiteren strafrechtlichen Grauzonen mit privaten Organisationen oder Privatpersonen Vereinbarungen betreffend «Standesregeln» zu treffen (z. B. betreffend Abtreibungen, Prostitution, Steuerangelegenheiten usw.)? Wie würde der Regierungsrat den Abschluss allfälliger solcher Vereinbarungen aus ethischer und juristischer Sicht beurteilen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Heinz Kyburz, Oetwil a. S., Walter Schoch, Bauma, und Claudio Schmid, Bülach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Der Regierungsrat hat bereits im März 2007 im Rahmen der Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 44/2007 betreffend Rechtslage und Massnahmen bezüglich Eingrenzung der Sterbehilfe im Kanton Zürich angekündigt, dass er – im Sinne eines Zwischenschritts bis zum Erlass einer eidgenössischen Regelung im Bereich der organisierten Suizidhilfe – auf kantonaler Ebene die Schaffung von Standesregeln für Suizidhilfeorganisationen anstrebt. Gleichzeitig hat er detailliert auf die wesentlichen Inhalte solcher Standesregeln hingewiesen, die einvernehmlich mit den entsprechenden Organisationen abgesprochen und von diesen freiwillig übernommen werden sollten. Die Oberstaatsanwaltschaft hat die fragliche Vereinbarung mithin in Umsetzung einer vom Regierungsrat verfolgten Absicht unterzeichnet. Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die am 28. Oktober 2009 vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickte Vorlage zur Änderung von Art. 115 StGB vorderhand keinen Anlass bildet, auf die Vereinbarung zurückzukommen.

Es liegt im Übrigen in der Natur der Sache, dass die Stellungnahmen der Strafrechtsexperten unterschiedlich ausgefallen sind.

Zu Frage 3:

Zunächst gilt im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes, dass es Ämtern der kantonalen Verwaltung, auch wenn sie bei der Erfüllung ihrer Kernaufgaben üblicherweise hoheitlich auftreten, unbenommen ist, Vereinbarungen mit Dritten abzuschliessen. Die heutige Lehre und Rechtsprechung anerkennt die Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Verträge zwischen Behörden und Privaten. Zu denken ist etwa an Leistungsvereinbarungen mit Arbeitspartnern, Aufträge an Gutachterinnen und Gutachter, Dienstleistungsverträge mit Beraterinnen und Beratern usw. Voraussetzung hierfür ist lediglich, dass das für die Aufgabenerfüllung des öffentlichen Organs anwendbare Gesetz solche Vertragsabschlüsse nicht ausschliesst. Eine gesetzliche Ermächtigung ist indessen nicht erforderlich (vgl. Ulrich Häfelin / Georg Müller, Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N. 1066 ff.).

Die Anfrage geht davon aus, dass die Vereinbarung «die Rechtsanwendung im Strafrecht regelt». Eine solche Wirkung kommt ihr indessen nicht zu. Bei näherer Betrachtung ist einzuräumen, dass die Bezeichnung als «Vereinbarung» die Natur des Dokuments nicht ganz zutreffend wiedergibt. Anders als der Begriff der Vereinbarung vermuten lässt, ist zunächst klar, dass die beiden Parteien keinen Vertrag abgeschlossen haben, mit welchem sie über einen bestimmten Gegenstand gegenseitige Rechte und Pflichten begründen, deren Erfüllung bei Nichtbeachtung rechtlich durchgesetzt und vollstreckt werden kann. Die Vereinbarung wirkt sich auch keineswegs auf die Tragweite von Art. 115 des Strafgesetzbuches (SR 311.0) aus, wonach die Suizidbeihilfe (nur) dann strafbar ist, wenn sie aus selbstsüchtigen Beweggründen erfolgt. Stattdessen gibt sie in erster Linie Standesregeln wieder, zu deren Einhaltung sich der Verein EXIT freiwillig bereit erklärt. Sie bildet klar definierte und transparente Abläufe ab, die – mit Blick auf die behördliche Abklärung begleiteter Suizide als aussergewöhnliche Todesfälle – vor einer allfälligen Einleitung einer förmlichen Strafuntersuchung zu befolgen sind.

Bereits in seinem Bericht zur Motion KR-Nr. 366/2007 betreffend Kostenverrechnung bei Todesfällen, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht worden sind, hat der Regierungsrat einlässlich dargestellt, dass die Strafverfolgungsbehörden mutmassliche Suizidgeschehen, ob mit oder ohne Begleitung, im Rahmen eines standardisierten Verfahrens zur Abklärung sogenannter aussergewöhnlicher Todesfälle bearbeiten (vgl. dazu auch Art. 253 der neu ab 2011 geltenden Schweizerischen Strafprozessordnung [BBl 2007, 6977]). Auch dort wurde darauf hin-

gewiesen, dass bis zum Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für ein strafbares Handeln dabei jeweils keine Strafuntersuchung zu eröffnen ist. An dieser Verfahrensschnittstelle knüpfen die Standesregeln an, indem sie ausgehend von Gesetz und Rechtsprechung sowie den Richtlinien der Nationalen Ethikkommission und der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften Vorgaben zur Prüfung, Klärung und Dokumentation der Voraussetzungen für eine straflose Suizidbegleitung festhalten. Die Vereinbarung steht der Einleitung eines ordentlichen Strafverfahrens damit nicht entgegen, sollten Zweifel an der rechtmässigen Durchführung der Suizidbegleitung einen entsprechenden Tatverdacht nahelegen. Solche Zweifel könnten sich im Einzelfall unter anderem durch die fehlende Einhaltung der Vorgehensstandards ergeben.

Zu Frage 4:

Der Rechtsbehelf einer Aufsichtsbeschwerde kann grundsätzlich gegen jede Form staatlichen Handelns eingereicht werden. Dabei sind weder Fristen noch ein Instanzenzug zu beachten. Allerdings kommt Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern keine Stellung als Prozesspartei zu und es besteht auch kein Anspruch auf einen förmlichen Beschwerdeentscheid (vgl., dazu im Einzelnen: Alfred Kölz / Jürg Bosshart / Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28).

Die vorliegende Vereinbarung wurde durch mehrere Organisationen und Einzelpersonen sowohl mit öffentlich-rechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht wie auch mit Aufsichtsbeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Zürich angefochten. Diese Instanzen werden entsprechend über Eintretensfragen wie Beschwerdelegitimation und Beschwerdefrist zu entscheiden haben. Vor dem Hintergrund dieser hängigen Verfahren kann sich der Regierungsrat zum konkreten Fall nicht weiter äussern. Aus dem gleichen Grund ist derzeit auch kein Erlass eines anfechtbaren Regierungsratsbeschlusses erforderlich.

Zu Frage 5:

Es bestehen keine privatrechtlichen Verträge der Oberstaatsanwaltschaft mit privaten Personen oder Organisationen betreffend Rechtsanwendung, jedoch werden vereinzelt Vereinbarungen mit Drittpersonen für Dienstleistungen zugunsten der Strafverfolgungsbehörden geschlossen. Weiter bestehen auch verschiedene verwaltungsrechtliche Verträge und Vereinbarungen mit öffentlich-rechtlichen Körperschaften und anderen Organen der Strafverfolgung im Hinblick auf die Zusammenarbeit in der Strafverfolgung. Solche Verträge sind wie oben ausgeführt ohne Weiteres zulässig.

Zu Frage 6:

Wie oben dargelegt enthält die vorliegende Vereinbarung keine Standesregeln in einer «strafrechtlichen Grauzone», sondern bildet im Wesentlichen ein korrektes Vorgehen einer Suizidhilfeorganisation für eine strafrechtlich zulässige Suizidhilfe ab. Nachdem keinerlei Absichten im von der Anfrage angedeuteten Sinne bestehen, erübrigt sich eine hypothetische Beurteilung solcher Vereinbarungen durch den Regierungsrat.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi